

VU Research Portal

Politiefunctie in private handen: de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland

van Steden, R.

published in

Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg
2002

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R. (2002). Politiefunctie in private handen: de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 1(3), 3-11.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg

Titel

Politietaken in private handen

De ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland

Auteur

Drs. Ronald van Steden

Correspondentie-adres

Vrije Universiteit

Faculteit der Sociaal-Culturele Wetenschappen

Afdeling Bestuurs- en Communicatiewetenschappen (DBL 859)

De Boelelaan 1081c

1081 HV Amsterdam

Tel.: 020 444 6813

Fax: 020 444 6820

E-mail: R.v_Steden@scw.vu.nl

Politietaken in private handen

De ontwikkeling van een commerciële beveiliging en opsporing in Nederland

Ronald van Steden

Abstract

During the last twenty years, the Dutch private sector of security and investigation has grown massively. Private policing became a profession. This article documents this development in terms of the changing nature and increasing size of the private sector. Based on a study of the international literature, four factors are identified that help explain contemporary shifts in policing. First, the logic of so-called 'risk societies' is important. These post-modern societies create risks like criminality and terrorism, and thereby foster the fear of being a victim of uncontrollable losses. Second, the development of privately owned, semi-public spaces (e.g. shopping malls, industrial facilities and leisure complexes) require extra security and limit the ability of the police to enter and interfere. Third, governments have restricted their police budgets, creating a 'security vacuum' that is taken over by the private sector. Fourth, both public and private actors choose to employ security companies because these companies serve the private interests of their clients better than the police does. Most of these explanations arguments lack an empirical basis. In addition, to gain a better understanding of international differences in the contemporary transformations in policing, more historical and international comparative research is needed.

Samenvatting

De uitvoering van politietaken wordt in toenemende mate verricht door commerciële bedrijven. Dit artikel beschrijft de aard en omvang van de private politiesector in Nederland en bespreekt aan de hand van bestaande literatuur enkele mogelijke verklaringen voor de recente groei. Die verklaringen zijn achtereenvolgens de ontwikkeling van de risicosamenleving, de toename van het aantal semi-publieke ruimten, de onmacht van de overheid, en het feit dat belangen van opdrachtgevers niet altijd stroken met het publieke belang. Tot slot reflecteert de auteur op de betekenis van deze literatuur in Nederlandse context en doet hij voorstellen voor verder empirisch onderzoek.

1. Inleiding

De politie vervult een vitale rol in het handhaven van de openbare orde. Toch staan agenten niet alleen als het gaat om het behoud van rust en vrede. Naast de reguliere politiediensten bestaan er tal van actoren die zich met (specifieke onderdelen van) politieke taken bezighouden. Hierbij neemt het bedrijfsleven een steeds dominantere positie in. De laatste decennia heeft het aantal private beveiligers en speurders zich snel uitgebreid. Er is een omvangrijke commerciële sector ontstaan.

Deze hausse in de ‘verkoop’ van ordehandhaving staat haaks op het algemeen aanvaarde idee dat politiewerk des overheids is. Overigens waren particuliere ordediensten in vroegere tijden meer regel dan uitzondering. Pas vanaf de negentiende eeuw heeft de politie de huidige status gekregen van een publieke organisatie met specifieke (repressieve) taken. Vóór deze tijd zijn het hoofdzakelijk burgers die zorg dragen voor een veilige leefomgeving. Private schutterijen en nachtwachten staan aan de wortels van ons moderne politiebestedel (Elzinga, Rest en Valk, 1995). Rembrandts schilderij ‘Het corporaalschap van Frans Banning Cocq en luitenant Willem van Ruytenburch’ - beter bekend als ‘De Nachtwacht’ (1642) - is zonder twijfel het meest beroemde portret van deze historische ordediensten.

Desalniettemin heeft de huidige commercialisering van politietaken een nieuwe fase in veiligheidshandhaving ingeluid. Niet eerder was er qua omvang, omzet en type werkzaamheden een zo grote markt voor beveiliging en opsporing. Deze explosieve ontwikkeling van de private sector roept verwondering op. Verwondering over de vraag hoe kan worden verklaard dat beveiligingsbedrijven en recherchebureaus een zo hoge vlucht hebben genomen en nog steeds nemen.

Het doel van dit artikel is een aanzet te geven tot de beantwoording van bovenstaande vraag. Angelsaksische wetenschappelijke literatuur vormt hierbij het uitgangspunt. Paragraaf 2 gaat in op de methodische verantwoording van deze literatuurstudie. Paragraaf 3 behandelt de semantiek van het gehanteerde begrippenkader. Na een schets van de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in paragraaf 4 volgt in paragraaf 5 een bespreking van de in de literatuur genoemde verklaringen voor het feit dat commerciële organisaties in toenemende mate politietaken op zich nemen. Paragraaf 6 sluit af met een beschouwing over de geldigheid van deze verklaringen voor de Nederlandse situatie, en met enkele suggesties over toekomstig empirisch onderzoek.

2. Literatuurstudie

De wetenschappelijke literatuur over de opkomst van private beveiligingsbeambten en rechercheurs wordt gedomineerd door Angelsaksische auteurs. Medio jaren zeventig verschijnen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië publicaties over de plaats van private politie in de samenleving (Becker, 1973), gevolgd door gedetailleerde en kritische studies naar commerciële beveiligingsbedrijven en recherchebureaus (Kakalik en Wildhorn, 1977; Draper, 1978). Daarna is er een gestage stroom van boeken en artikelen op gang gekomen over de aard, omvang, oorzaken, (wettelijke) regulering en maatschappelijke implicaties van de commercialisering van politietaken (onder meer Bayley en Shearing, 1996; Button, 2002; Johnston, 1992; Jones en Newburn, 1998; Shearing en Stenning, 1983; South, 1988). In dit artikel beperk ik me tot (onderdelen van) publicaties waarin redenen voor de groei van private beveiliging en opsporing worden besproken.

Niettemin staande de dominante positie van Angelsaksische literatuur neemt ook in Nederland de wetenschappelijke belangstelling voor private beveiligingsbeambten en speurders toe. Hoogenboom (1991, 1994) heeft pionierswerk geleverd met zijn publicaties over de grensvervaging tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en private opsporing. Van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) zijn er verschillende rapporten over dit thema verschenen (onder meer SMVP, 2000) en er is een maatschappelijke discussie gaande over privaat toezicht in het publieke domein. Recent hebben De Waard (1999), Van Dijk en De Waard (2001 a,b) en Klerks, Meurs en Scholtes (2001) verkennende studies naar trends in publieke en private veiligheidszorg in Nederland gepubliceerd. Temidden van de vele theoretische en normatieve commentaren bieden deze studies een empirisch inzicht in de opkomst van commerciële beveiliging en recherche.

3. Kernbegrippen nader bekeken

De term ‘politie’ stamt af van het Griekse woord *politeia*, de ongeschreven wet van een stadstaat (*polis*). In de oorspronkelijke betekenis omvat *politeia* een hele reeks overheidstaken en toont daarom overeenkomsten met wat vandaag de dag ‘beleid’ wordt genoemd (Johnston, 1992: 4). Deze originele betekenis komt terug in het Engelse

woord *policy*, of in vervlogen Nederlands: *policie*. Sinds pas een kleine tweehonderd jaar is dit brede begrip in ons spraakgebruik vernauwd tot ‘politie’ als onderdeel van de overheid.

Deze contemporaine betekenis van de term ‘politie’ lijkt uitermate duidelijk. Toch bestaat er in wetenschappelijke literatuur geen overeenstemming over wat er onder deze term moet worden verstaan. Vaak wordt de politie in verband gebracht met een organisatie die een bepaalde taakomschrijving heeft. Echter, *de* politieorganisatie met *de* verzameling van politietaken bestaat niet. Het zijn dynamische begrippen die per tijdvak en per land kunnen verschillen. Op fora en in publicaties woedt nog steeds een kerntakendiscussie over de afbakening van wat de politie behoort te doen (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001). Bijgevolg is het moeilijk een goede wetenschappelijke definitie van ‘de politie’ te formuleren.

Als onderscheidend criterium voor de politie wordt vaak gewezen op het feit dat politiemensen de unieke bevoegdheid hebben tot dwang middels verbalisering, vrijheidsbeneming en zelfs fysiek geweld. Soms vergt ordehandhaving de nodige repressie waarbij “the policeman, and the policeman alone, is equipped, entitled, and required to deal with every exigency in which force may have to be used, to meet it” (Bittner, 1990: 256). Het is dit geweldsmonopolie waardoor staten zichzelf en hun onderdanen kunnen beschermen.

Hoewel deze wettelijke bevoegdheid een cruciaal en bijzonder onderdeel van het politieke takenpakket is, wordt hiermee niet de politie in algemene zin gedefinieerd. Menig sociaal-wetenschappelijk onderzoek omzeilt zelfs het definitieprobleem door de betekenis van ‘politie’ als bekend te veronderstellen. Hanteerbare definities zijn derhalve schaars. Cain (1979: 141) bekritiseert deze ‘onwetenschappelijke bijziendheid’ en meent dat het handhaven van een door anderen omschreven sociale orde het wezenskenmerk van de politie is. Individuen en organisaties die zelf geen onderdeel van de algemeen aanvaarde politie uitmaken, kunnen ook bij deze ordehandhaving worden betrokken.

De Nederlandse socioloog Cachet (1990) werkt de zienswijzen van Bittner en Cain verder uit. Een belangrijk element van politie is dat er eventueel dwangmaatregelen kunnen worden genomen, maar “politie is niet zo uniek als praktijk-mensen denken. Politie behoort tot een meer algemene categorie van controle-mechanismen” (Cachet,

1990: 7). Deze visie betekent een bredere opvatting van wat onder ‘politie’ moet worden verstaan: “ook buiten de sfeer van de specifieke politie-organisaties zijn er dus diensten en instellingen die activiteiten verrichten die onder de noemer ‘politie’ vallen. [...] Die werkzaamheden worden dan ook vaak niet alleen door de politie, maar ook door anderen verricht. Tot die anderen behoren naast overheidsinstellingen ook commerciële bedrijven (onder meer in de sfeer van beveiliging en bewaking) en groepen burgers” (Cachet, 1990: 86). Hieruit volgt dat ‘politie’ niet alleen naar een overheidsorganisatie met specifieke taken verwijst, maar ook abstracter als een *functie* moet worden opgevat. Het gaat om de functie van formele sociale controle, dat wil zeggen: controle indirect uitgeoefend door bepaalde derde partijen zoals publieke en private organisaties. Dit in tegenstelling tot informele sociale controle, waarbij mensen elkaars gedrag rechtstreeks proberen te beïnvloeden (Cachet, 1990: 51).

Vanuit dit wetenschappelijk gezichtspunt definieert Huberts (1998: 3-5) de politiefunctie als “het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid (vrijwaring tegen schade en verlies), zo nodig door dwang”. Het is hierbij van essentieel belang te beseffen dat toezicht, ordehandhaving, surveillance en het opsporen van (strafbare) feiten ook *buiten* de korpsen kunnen worden uitgevoerd. Politietaken zijn geen exclusief bezit van het openbaar bestuur (Van Steden, 2002). Er is een politiecomplex ontstaan, waarin de private sector een steeds prominentere rol speelt. Johnston (1992) spreekt in dit verband zelfs van ‘de rebirth of private policing’.

Het ontbreekt in de literatuur, net als bij de algemene term ‘politie’, aan een sluitende omschrijving van wat onder ‘private policing’ moet worden verstaan. Een veel gebruikte definitie is ‘private veiligheidsindustrie’. South (1988) hierbij spreekt van ‘policing for profit’ en beschrijft een sector van beveiligers (‘contract private security’), bedrijfsbeveiligingsdiensten van grote ondernemingen (‘in-house security’) en speurders (‘private eyes’). In bredere definities omvat de veiligheidsindustrie ook portiers, bewakers in gevangenissen en veiligheidsproducten zoals kluizen, camera’s en alarmsystemen (Button, 2002: 97).

In dit artikel worden tot de private politiesector gerekend de commerciële organisaties die beroepsmatig direct bij de uitoefenen van de politiefunctie betrokken zijn en dit tot hun ‘core business’ rekenen: beveiligingsbedrijven en recherchebureaus. Essentieel

voor deze bedrijven is dat zij vanuit een winst oogmerk politietaken verrichten en zich daarbij primair op de preventieve werkzaamheden richten. Anders dan bij de reguliere politie is strafrechtelijke vervolging van verdachten een secundair belang.

4. Aard en omvang van de sector

Er is vooralsnog relatief weinig systematisch onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de commerciële sector. Bij gebrek aan precieze kwantitatieve gegevens berusten studies op min of meer nauwkeurige schattingen. Bovendien verzetten beveiligingsbedrijven en recherchebureaus een keur aan werkzaamheden. Het is bijgevolg lastig hun gehele werkterrein uitputtend te beschrijven. Desalniettemin wordt in dit deel een schets van de private politiesector gegeven.

4.1 Beveiligingsbedrijven

Het aantal Nederlandse commerciële beveiligingsbedrijven verdubbelde tussen 1992 en 1998 van 151 naar 317 organisaties. Ook het aantal beveiligingsbeambten vertoonde een scherpe groei van ruim 10.000 in 1991 tot ruim 21.000 in 1999. Binnen het totaal van circa 27.000 geregistreerde beveiligingsbeambten (dit is inclusief alarmcentrales, bedrijfsbeveiligingsbedrijven en geld- en waardetransport) zijn commerciële beveiligingsbedrijven dus belangrijke werkgevers (De Waard, 1999: 150; Van Dijk en De Waard, 2001a: 13). Helaas wordt de verhouding tussen fulltime en parttime personeel niet vermeld.

De omvang van het aantal beveiligingsbeambten in vergelijking met een Nederlandse korpssterkte van circa 50.000 politieagenten moet niet worden overdreven. Er is, in tegenstelling tot landen zoals de Verenigde Staten, Canada en Zuid-Afrika, geen sprake van een situatie waarin private beveiligingsbeambten het aantal politiemensen overtreffen. De meeste Nederlandse private beveiligers hebben een LBO- of MAVO-achtergrond en ontplooiën werkzaamheden in de sfeer van surveillance en toezicht. Concreet gaat het om de beveiliging van personen, gebouwen, eigendommen, informatie en evenementen. Technische middelen zoals camera's, hekken, elektronische detectie- en signaleringssystemen, ICT en biometrie (bijvoorbeeld zogenaamde 'irisscans') worden hierbij steeds belangrijker.

Dat de snelle expansie van private beveiliging een positieve invloed heeft op de omzetontwikkelingen in de sector zal niemand verbazen. Over een periode van 10 jaar is de totale omzet bijna verviervoudigd van 340,1 miljoen gulden in 1987 tot 1.216,5 miljoen gulden in 1996 (De Waard, 1999: 152). Met name grote firma's van meer dan 100 personeelsleden dragen aan deze stijging bij.

4.2 Recherchebureaus

De markt van private opsporing is relatief klein en gefragmenteerd. Het is een erg diffuse sector, waarin 45% van het aantal bedrijven niet over de goede vergunningen blijkt te beschikken (Van Dijk en De Waard, 2001b: 29). Bovendien zijn particuliere recherchebureaus voor het overgrote deel zeer gering van omvang: 80 procent heeft maximaal vijf werknemers in dienst (Klerks, Meurs en Scholtes, 2001: 25).

Volgens het Ministerie van Justitie werken er eind 1999 ongeveer 610 private rechercheurs in ons land, die bij 292 geregistreerde bedrijven staan ingeschreven. Na een snelle toename van recherchebureaus is het aantal bedrijven en werknemers vanaf 1997 nagenoeg stabiel (Van Dijk en De Waard, 2001b: 30). Het is opvallend dat een aanzienlijk percentage werknemers uit parttimers en mensen met een los dienstverband bestaat. Ongeveer de helft van de private rechercheurs heeft een politieachtergrond (Klerks, Meurs en Scholtes, 2001: 41).

De afgelopen jaren hebben recherchebureaus het aantal opdrachten snel zien stijgen van ongeveer 19.600 in 1994 tot circa 50.000 in 1999 (Van Dijk en de Waard, 2001b: 31). Een groot deel van deze opdrachten betreffen verzekeringsfraudes, incasso-opdrachten en kredietwaardigheid- en antecedentenonderzoeken. Een minstens zo groot deel blijft echter onbekend. Het is niet verrassend dat opdrachtgevers voornamelijk uit bedrijven, banken en verzekeringsmaatschappijen bestaan, maar ook particulieren en overheden schakelen recherchebureaus in.

4.3 Andere private speurders

Behalve recherchebureaus bestaan er (handels)informatiebureaus en forensische accountants die op commerciële basis spoorwerk verrichten (Klerks, Meurs en Scholtes, 2001). Informatiebureaus verzamelen, zoals de naam aangeeft, informatie middels (telefonische) interviews, eigen bestanden en open bronnen zoals Internet en registers van de Kamer van Koophandel. Zowel het bedrijfsleven als advocaten, gerechtsdeurwaarders, recherchebureaus en overheidsinstanties maken gebruik van de enorme hoeveelheid gegevens die wordt geregistreerd. Deze gegevens omvatten onder meer macro-economische data en (krediet)informatie over particulieren.

Accountantsbureaus hebben vanaf medio jaren '90 een nieuw specialisme in de strijd tegen witte boordencriminaliteit ontwikkeld: de forensische accountancy. KMPG richtte als eerste een afdeling op, waarna andere accountantskantoren snel volgden. Naast KMPG beschikken nu PriceWaterhouseCoopers, Deloitte & Touche en Ernst & Young over een forensische afdeling. Dit jaar begon ook SBV Forensics, een onafhankelijk bureau met 20 medewerkers.

Thans blijkt dat de markt van forensische accountancy erg aantrekkelijk is. Onder het vaandel van *forensic services* heeft het vakgebied zich in zeer diverse richtingen ontplooid. Vooral de zachte kant, gericht op preventie en prospectie, maakt dat dienstverlening zich steeds verder verbreedt. Concrete voorbeelden van forensische accountancy zijn onderzoeken naar joodse tegoeden en de schade die door een orkaan op Sint Maarten is ontstaan, alsmede advisering in het kader van ethiek en integriteit. Onderzoek naar corruptie, fraude en het witwassen van geld omvat slechts een deel van het totaalpakket dat de private forensische accountancy aanbiedt (Pheijffer, 2000: 12).

4.4 Internationaal perspectief

De commercialisering van politietaken doet zich, behalve in Nederland, ook in de ons direct omringende landen voor. In België werken naast ruim 11.000 private beveiligers (peiljaar 1996) enkele honderden particuliere rechercheurs (De Waard, 1999: 153; Cools en Haelterman, 1998: 27). De omvang van de rechemarkt in Duitsland is onbekend. Het aantal 'Wach- und Sicherheitsunternehmen' nam tussen 1984 en 1996 toe van 620 naar 1350 organisaties (Nogala en Sack, 1999: 57).

In Groot-Brittannië wordt veel onderzoek naar de opkomst van commerciële beveiligingsbedrijven gedaan. Volgens Jones en Newburn (1998: 98) is het aantal beveiligers tussen 1950 en 1990 toegenomen met 240 procent tot circa 150.000 en deze trend zet zich voort. De Britse private rechechemarkt vertoont een gelijksoortig patroon. Uit een survey blijkt dat er tussen 1945 en 1994 een snel toenemend aantal nieuwe bedrijven op de markt verschijnt (Gill en Hart, 1997a,b). Momenteel opereren er waarschijnlijk enkele honderden rechechebureaus in het Verenigd Koninkrijk.

Een volgend interessant gegeven is dat er door fusies grote internationale spelers zijn ontstaan. De Zweedse Securitas Group heeft wereldwijd 230.000 werknemers in dienst, gevolgd door Group 4 Falck (Deens) en Securicor (Brits) met respectievelijk 215.000 en 125.000 employees¹. Er is, zo gezegd, sprak van een zekere ‘McDonaldisering’ van commerciële politiezorg (Van Dijk en De Waard, 2001a: 14). Overigens zijn in sommige landen ook ambulance, brandweer en wegenwacht in handen van bovenstaande particuliere beveiligers.

Dat grote beveiligingsbedrijven een sterke lobby kunnen organiseren ligt voor de hand. Over heel Europa zijn nationale brancheorganisaties opgericht (in Nederland het VPB voor beveiligers en stichting NEROB voor onderzoekers en adviseurs) die als platform dienen voor informatievoorziening en belangenbehartiging bij overheden. Veel van deze brancheorganisaties zijn op hun beurt aangesloten bij de ‘European Confederation of Security Services’ (CoESS), een vertegenwoordigend orgaan van meer dan 7.000 ondernemingen met invloed op de Brusselse politiek.

5. Verklaringen in de literatuur

Het is de vraag welke factoren de dynamiek van commerciële beveiliging en opsporing bepalen. Anders geformuleerd: wat zijn de drijvende krachten achter de commercialisering van de politiefunctie? De huidige inzichten in de literatuur worden systematisch uiteengezet in vier belangrijke verklaringen: (1) de risicosamenleving, (2) semi-publieke ruimten en (3) onmacht van de overheid en (4) belangen van opdrachtgevers.

¹ Zie op het Internet: <http://www.securitasgroup.com>, <http://www.group4falck.com> en <http://www.securicor.com>.

5.1 Risicosamenleving

Het hoeft geen betoog dat 'veiligheid' een belangrijk politiek thema in westerse samenlevingen is. Paradoxaal genoeg moet 'een liberale cultuur die zelfontplooiing tot levenskunst heeft verheven [...] tegelijkertijd alle zeilen bijzetten om de grenzen van de individualistische vrijheid te bepalen en te handhaven [...] teneinde de liberale vrijheid uitbundig te vieren dient zij te worden begrensd' (Boutellier, 2002: 3). De keerzijde van onze hoogontwikkelde, post-moderne samenlevingen is dat zij een zekere breekbaarheid met zich meebrengen.

De Duitse socioloog Beck (1992) heeft het in dit verband over een 'Risikogesellschaft', een risicosamenleving. Het moderne bestaan speelt zich volgens hem af in een maatschappij die faalt in de beheersing van door haar zelf gerecreëerde mondiale risico's. De dreiging van gevaar is een belangrijke constante, waarbij de subjectieve notie van onveiligheid en de beheersing hiervan een belangrijk richtsnoer is.

Ook in het werk van Giddens (1990) spelen risico en onveiligheid een belangrijke rol. Risico's zijn door hun omvangrijkheid moeilijk te overzien, raken menselijke gevoelens van onrust en onveiligheid en vragen om garanties. Deze garanties vinden mensen in de kennis van experts op het terrein van veiligheidshandhaving. Zij stellen hun vertrouwen in expertise van (commerciële) aanbieders die de risico's van moderne samenlevingen moet minimaliseren.

Garland (2001) verbindt deze ontwikkeling met de snel stijgende criminaliteitscijfers en spreekt over een 'controlecultuur' ten aanzien van misdrijven. Door de geweldige toename geweld, diefstal en inbraken ontstaat een zoeken naar rationele oplossingen voor deze problemen. Naast onbehagen over het alledaagse kwaad in de vorm van (kleine) criminaliteit hebben de onvoorstelbare aanslagen van '9/11' tevens een krachtige impuls aan risicobeheersing gegeven. Zoals George en Button (2000: 32) schrijven: 'a single high-profile terrorist attack, or the perception that one might occur, can lead to a huge reaction, out of all proportion to the risk. This is because the consequences of just one incident can be so serious'. In het verlengende hiervan wordt de commerciële sector steeds vaker ingeschakeld. Als experts op het terrein van preventie en detectie raken beveiligers en speurders in toenemende mate betrokken bij het scheppen van een veilige leefomgeving.

5.2 Semi-publieke ruimten

Van winkeldiefstal tot grootschalige terroristische aanvallen, er moet gelegenheid worden geboden voor deviant gedrag. Met name openbare gebieden waar veel mensen samenkomen zijn kwetsbaar. Het is opvallend dat veel van deze ‘publieke ruimten’ door private partijen worden beheerd. Derhalve kan beter van semi-publieke ruimten worden gesproken: ‘mass private property’ (Shearing en Stenning, 1983: 496) waar mensen makkelijk toegang toe hebben. We werken immers op grote bedrijfscomplexen, winkelen in ‘mega-stores’ en gaan (via vliegvelden) op vakantie naar Disneyland en CenterParks.

In de praktijk is het onmogelijk op elk van deze plaatsen politie te laten patrouilleren. Traditioneel beperkt het werkterrein van de politie zich tot openbare plekken zoals straten en parken. Tevens willen de eigenaren van ‘mass private property’ zelf controle over hun territorium houden en schakelen daarom niet altijd de politie in. Er ontstaan zodoende “private governments as private corporate entities which have taken advantage of the provision of property and contract law to regulate activities taken place on their property. Privately-owned and publically-used sites are policed by private security, with private and public police carrying out their duties on different geographical sites” (Shearing, 1996: 86). Naast extra mankracht als aanvulling op de bestaande politiemacht biedt de private sector voor opdrachtgevers mogelijkheden om de staat op afstand te plaatsen.

5.3 Onmacht van de overheid

Met de opmars van private beveiligingsbeambten en rechercheurs verliest de overheid terrein als veiligheidshandhaver. De overheid is niet bij machte haar rol als primaire ordehandhaver in de samenleving te handhaven. Jones en Newburn (1998: 97-106) onderscheiden twee typen verklaringen voor deze handhaven: de ‘fiscal constraint theory’ en de ‘pluralist theory’.

De eerste theorie wijst op de bezuinigingsdrang van politici als reactie op ‘de fiscale crisis in de welvaartsstaat’ (Johnston, 1996: 55). Deze bezuinigingen treffen ook de werkzaamheden van de politie, zodat er een vacuüm in veiligheidshandhaving ontstaat. De commerciële sector springt in dit gat en vult de publieke sector aan bij het vervullen van beveiligings- en opsporingstaken. Zij zijn de ‘junior partners’ van de overheid.

Een Marxistisch georiënteerde versie van deze theorie wijst op de inherente crises van kapitalistische systemen (Spitzer en Scull, 1977). Economische groei is gebaat bij stabiliteit, maar de opkomst van grote bedrijven betekent kans op onrust en criminaliteit door stakingen en fraudes. Een gevolg hiervan kan zijn dat er op grote schaal chaos ontstaat en de legitimiteit van een staat in het geding komt. Als rationele oplossing hebben de kapitalistische machthebbers naast bestaande politie extra private beveiligers en speurders gecontracteerd om dit legitimiteitsprobleem op te lossen. Ogenscheinlijk trekt de staat zich terug, terwijl onder de oppervlakte een web van publiek en privaat toezicht controle en repressie uitoefent.

De tweede theorie focust op de ‘pluralisering’ dan wel ‘multilateralisering’ van de politiefunctie (Bayley en Shearing, 1996, 2001). Tegenover het idee van de commerciële sector als het verlengstuk van machtige overheidsstructuren stellen auteurs dat het staatsmonopolie op de politiefunctie fragmenteert. Er zou een raamwerk van allerlei organisaties ontstaan, waardoor de macht niet meer bij één centrale actor ligt. Een achterliggende these is dat de soevereiniteit van een staat als het ware ‘uitholt’ (Rhodes, 1994) onder druk van privatiserings- en globaliseringstendensen. Deze invalshoek sluit aan bij de in paragraaf 5.2 besproken opkomst van semi-publieke ruimten: grote (multinationale) ondernemingen trekken grote aantallen mensen in warenhuizen, bedrijfscomplexen, pretparken en vakantieoord en willen deze terreinen op hun eigen voorwaarden beveiligen.

5.4 Individuele opdrachtgevers

Een liberale cultuur die zich kenmerkt door de ‘vitaliteit’ (Boutellier, 2002: 2) van vrij ondernemerschap, risiconeming en concurrentie stelt hoge eisen aan de overheid. Eisen waar de overheid niet altijd aan kan en wil voldoen. Politie en justitie kunnen niet overal de veiligheid waarborgen en bovendien hebben actoren soms hun persoonlijke opvattingen over veiligheid, criminaliteit en de bestrijding hiervan. Private (en soms ook publieke) organisaties willen zelf graag zeggenschap over hun territorium behouden.

De postmoderne ‘consumer culture’ (Loader, 1997) biedt mogelijkheden om prompt, efficiënt en met ‘value-for-money’ in individuele wensen te voorzien. Deze invalshoek nuanceert de complementariteit tussen overheid en private sector die in het idee van

‘junior partners’ (paragraaf 5.3) besloten ligt. Opdrachtgevers kunnen naar eigen inzicht de sociale orde op hun grondgebied definiëren en controleren. In de woorden van Shearing en Stenning (1987: 13) zijn private beveiligers en speurders ‘[...] evidence of the reemergence of private authorities who sometimes effectively challenge the state’s claimed monopoly on the *definition* of order’. Beveiligers en speurders zijn slechts verantwoording schuldig aan de wensen van hun financiers.

Hieruit volgt dat opdrachtgevers ook kunnen beïnvloeden wat overtredingen van sociale orde inhouden. De criminaliteitsopvatting verschuift in de richting bepaalde individuele doelstellingen. In dit verband is het begrip ‘private justice’ cruciaal. Door de mogelijkheid van beslechting van conflicten (zoals diefstal en fraude) zonder inmenging van politie en justitie kunnen opdrachtgevers zelf bepalen wat criminaliteit is en welke eventuele sancties redelijk zijn. Belangen in de sfeer van de continuering van productie en bedrijfsvoering, minimalisering van verstoorde persoonlijke relaties en terugvordering van gestolen goederen vormen belangrijke redenen voor dit handelen (Hoogenboom, 1994: 66-67). Preventie van deviant gedrag en het in eigen hand houden van strafmaatregelen zijn vaak belangrijker dan strafrechtelijke vervolging van daders.

6. Discussie

In deze slotparagraaf volgt een reflectie op de hiervoor besproken verklaringen voor de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland. Het is onwaarschijnlijk dat er één specifieke verklaring wordt gevonden. Er moet naar een combinatie van factoren worden gezocht. Tevens worden er suggesties voor verder empirisch onderzoek gedaan. Het artikel sluit af met een korte opmerking over toekomstig, internationaal vergelijkend onderzoek.

6.1 Reflectie

In dit artikel zijn op basis van met name Angelsaksische literatuur oorzaken voor de snelle toename van het aantal commerciële beveiligingsbeambten en rechercheurs uiteengezet. Het eerste argument betreft de risicomaatschappij in relatie tot criminaliteit en terrorisme. Van der Vijver (2001: 31) merkt terecht op dat het verband tussen de groei van de commerciële sector en criminaliteit niet zo simpel is als het lijkt. De opmars van beveiligingsbedrijven en recherchebureaus begint in Nederland pas midden

jaren tachtig, precies op het moment dat totale geregistreerde criminaliteitscijfer na een dramatische groei stabiliseert. Het kan zijn dat de samenleving met vertraging op de criminaliteitsproblematiek reageert. Het kan ook zijn dat de onrust over criminaliteit is toegenomen. Mensen zijn bang en willen zoveel mogelijk risico's uitsluiten. Terrorisme verheft deze angstgevoelens. Juist de onvoorspelbaarheid en grootschalig vernietigende kracht van aanslagen houdt een samenleving in haar greep. Voor een empirische fundering van deze redenering is het nuttig organisaties naar hun motivaties te vragen voor het inhuren van private organisaties. Een vervolgvraag kan zijn welke sociale impact het inhuren van extra 'ogen en oren' op samenlevingen heeft in termen van wie aan veiligheid wint en wie verliest door privaat toezicht en speurwerk.

De volgende verklaring legt een verband tussen zogenaamde 'semi-publieke' ruimten en de aanwas van een commerciële sector gericht op veiligheidshandhaving. In kritische beschouwingen stellen Jones en Newburn (1998: 95-97; zie ook: 1999: 229-238) dat de opkomst van semi-publieke terreinen in de Verenigde Staten heel anders is verlopen dan in Europa (met name Groot-Brittannië). Ten eerste loopt de groei van de commerciële sector niet synchroon met de uitbreiding van het aantal supermarkten, bedrijfscomplexen of vrijetijdsparken. De 'mass-private property'-these lijkt dus weinig houvast te bieden in termen van causaliteit en verklaringskracht. Ten tweede menen de auteurs dat het aantal en de omvang van semi-publieke ruimten niet moet worden overdreven en ten derde wijzen zij op beleid gericht op de revitalisering van openbare gebieden. Er is geenszins sprake van een Europese variant op 'fortress L.A.' (Davis: 1990: 222), stedelijke gebieden zoals Los Angeles met ommuurde woonwijken en zwaar beveiligde winkelcentra. Voor een goed inzicht in de relatie tussen stedelijke ontwikkeling en de opkomst van private beveiliging en opsporing in Nederland is meer empirisch onderzoek noodzakelijk.

Aansluitend leggen auteurs een relatie met de onmacht van de overheid om een veilige leefomgeving te waarborgen. Er bestaat in de samenleving weinig tevredenheid over de Nederlandse politie (Van Dijk en De Waard, 2001a: 12-13). Beoordeeld naar effectiviteit scoort de politie in vergelijking met andere landen zeer matig. Dit zou een indicatie kunnen zijn voor de toenemende vraag naar private beveiligingsbeambten en speurders. Evenzo laat de overheid bewust ruimte voor de inschakeling van private derden bij de beveiliging van openbare domeinen (Integrale Veiligheidsrapportage

2000), een voorstel dat door de Tweede Kamer zeer kritisch is ontvangen. Toekomstig onderzoek zou moeten uitwijzen hoe effectief verschillende publieke en private organisaties zijn in het waarborgen van veiligheid, welke samenwerkingsverbanden er worden aangegaan en welk beleid de overheid ten aanzien commerciële beveiligers en speurders ontwikkelt.

De vierde en laatste verklaringsfactor heeft betrekking op belangen van individuele opdrachtgevers. Het uitgangspunt hierbij is dat commerciële organisaties meer mogelijkheden kunnen bieden dan de overheid. Reeds uitgevoerd empirisch onderzoek van Klerks, Meurs en Scholtes (2001: 48-52) wijst ook in deze richting: opdrachtgevers benadrukken de onderzoekscapaciteit, kennis, expertise en professionaliteit van de ingehuurd recherchebureau. Bovendien hebben private speurders meer juridische speelruimte in vergelijking met hun publieke collega's. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op opdrachtgevers die beveiligingsbeambten inhuren. Tevens is het interessant de juridische achtergronden en het probleem van democratische controleerbaarheid verder uit te diepen, want in hoeverre voldoet de huidige regelgeving ten aanzien van commerciële beveiligers en rechercheurs nog?

6.2 Toekomstig onderzoek

Omdat landen onderling verschillen vertonen in instituties, culturen en machtsrelaties, is te verwachten dat de opkomst van private beveiligers en rechercheurs niet in alle landen identiek verloopt. Vooral historisch case-study onderzoek biedt mogelijkheden om dergelijke verschillen te doorzien en te verklaren. Een internationaal vergelijkende invalshoek zou hier kunnen bijdragen aan beter zicht op de omstandigheden, gebeurtenissen en kenmerken die voor de opkomst van private beveiliging en opsporing van doorslaggevend belang zijn.

Literatuur

Bayley, D.H. en Shearing, C.D. (1996), 'The future of policing', *Law and Society Review* 30 (3): 585-605.

Bayley, D.H. en Shearing, C.D. (2001), *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*, Washington D.C.: National Institute of Justice.

Beck, U. (1992), *Risk society: towards a new modernity*, Londen: Sage.

Becker, T.M. (1973), 'The place of private police in social society: an area of research for the social sciences', *Social Problems* 21 (1): 438-455.

Bittner, E. (1990), *Aspects of police work*, Boston: Northeastern University Press.

Boutellier, H. (2002), *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlagen rondom misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Button, M. (2002), *Private policing*, Devon: Willian publishing.

Cachet, A. (1990), *Politie en sociale controle: over het effect van politie-optreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*, Arnhem: Gouda Quint.

Cain, M. (1979), 'Trends in the sociology of police work', *International Journal of the Sociology of Law* 7: 143-167.

Cools, M. en Haelterman, H. (red.) (1998), *Nieuwe sporen: het actieterrein van de particuliere recherche in België en Nederland*, Diegem: Kluwer Editorial.

Davis, M. (1990), *City of quartz: excavating the future of Los Angeles*, London/New York: Verso.

Dijk, F. van en Waard, J. de (2001a), 'Publieke en private opsporing: nationale en internationale trends', *Tijdschrift voor de Politie* 63 (4): 11-16.

Dijk, F. van en Waard, J. de (2001b), 'De markt voor private opsporing binnen de publieke en private veiligheidszorg', *Justitiële Verkenningen* 27 (4): 25-41.

Draper, H. (1978), *Private police*, Harmondsworth: Penguin Books.

Elzinga, D.J., Rest, P.H.S. van en Valk, J. de (1995), *Het Nederlandse politietrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Garland, D. (2001), *Culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.

George, B. en Button, M. (2000), *Private security*, Houston: Perpetuity Press.

Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press.

Gill, M. en Hart, J. (1997a), 'Private investigators in Britain and America: perspectives on the impact of popular culture', *Policing* 20 (4): 631-640.

Gill, M. en Hart, J. (1997b), 'Exploring investigative policing: a study of private detectives in Britain', *British Journal of Criminology* 37 (4): 549-567.

Hoogenboom, A.B. (1991), 'Grey policing: a theoretical framework', *Policing and Society* 2: 17-30.

Hoogenboom, A.B. (1994), *Het politiecomplex; over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. (1998), *Blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap*, Arnhem: Gouda Quint.

Johnston, L. (1992), *The rebirth of private policing*, London: Routledge

Johnston, L. (1996), 'Policing diversity: the impact of the public-private complex in policing', in: Leishman, F., Loveday, B. en Savage, S.P., *Issues in policing*, Harlow: Longman: 54-70.

Jones, T. en Newburn, T. (1998), *Private security and public policing*, Oxford: Clarendon Press.

Jones, T. en Newburn, T. (1999), 'Urban change and policing: mass private property reconsidered', *European Journal on Criminal Policy and Research* 7 (2): 225-244.

Kakalik, J.S. en Wildhorn, S. (1977), *The private police: security and danger*, New York: Crane, Russak & Company.

Klerks, P., Meurs, C. en Scholtes, M. (2001), *Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen*, Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Loader, I. (1997), 'Private security and the demand for protection in contemporary Britain', *Policing and Society* 7: 143-162.

Nogala, D. en Sack, F. (1999), 'Private reconfigurations of police and policing - the case of Germany', in: Shapland, J. en Outrive, L. van, *Police et Sécurité / Policing and Security - Contrôle social et interaction publique/privée / Social control and the public/private divide*, Montréal: L'Harmattan: 53-70.

Pheijffer, M. (2000), *Forensische accountancy*, Den Haag: Koninklijke Vermande.

Rhodes, R.A.W. (1994), 'The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain', *Political Quarterly* (65): 138-151.

Shearing, C.D. (1996), 'Public and private policing', in: Saulsbury, W., Mott, J. en Newburn, T., *Themes in contemporary policing*, Plymouth: Latimer Trend & co: 83-95.

Shearing, C.D. en Stenning, P.C. (1983), 'Private security: implications for social control', *Social Problems* 30 (5): 493-506.

Shearing, C. D. en Stenning, P. C. (1987), *Private policing*, Londen: Sage.

SMVP (2000), *Publiek-private fraudebestrijding*, Dordrecht: SMVP.

South, N. (1988), *Policing for profit: the private security sector*, London: Sage.

Spitzer, S. en Scull, A.T. (1977), 'Privatization and capitalist development: the case of the private police', *Social Problems* 25 (1): 18-29.

Steden, R. van (2002), 'Politietaken zijn geen exclusief bezit van het openbaar bestuur', *Openbaar Bestuur* (9): 12-15.

Vijver, C.D. van der (2001), 'Het private toezicht in de publieke ruimte: ontwikkelingen en discussiepunten in vogelvlucht', *Tijdschrift voor de Politie* 63 (4): 29-33.

Vijver, C.D. van der, Meershoek, A.J. en Slobbe, D.F. (2001), *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van de heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch.

Waard, J. de (1999), 'The private security industry in international persepective', *European Journal on Criminal Policy and Research* 7 (2): 143-174.